ANÁLISIS TEÓRICO Y OPERACIONALIZACIÓN DE LA CAPACIDAD ESTATAL A NIVEL SUBNACIONAL: REFERENCIA AL CASO PERUANO

THEORETICAL ANALYSIS AND OPERATIONALIZATION OF STATE CAPACITY AT THE SUBNATIONAL LEVEL: REFERENCE TO THE PERUVIAN CASE

ANÁLISE TEÓRICA E OPERACIONALIZAÇÃO DA CAPACIDADE ESTATAL NO NÍVEL SUBNACIONAL: REFERÊNCIA AO CASO PERUANO

Dr. Martín Augusto Guillermo Girao
(Investigador independiente, Perú)[1]

Fecha de recepción: 29 de febrero de 2024
Fecha de aceptación: 25 de mayo de 2024



Cómo citar: Guillermo Girao, M. A. (2024). Análisis teórico y operacionalización de la capacidad estatal a nivel subnacional: referencia al caso peruano. *Revista Pares - Ciencias Sociales, 4*(1), 74-102.
ARK CAICYT: http://id.caicyt.gov.ar/ark://gaggtsrrn

Resumen
El presente trabajo de investigación tuvo como objetivo proponer una conceptualización y medición de la capacidad estatal subnacional en el caso peruano. Para ello, se realizó una

[1] Doctor en Política y Gobierno por la Universidad Católica de Córdoba (Argentina). Magíster en Ciencia Política por la Universidad Ricardo Palma (Perú). Máster en Gerencia Pública por la EUCIM Business School (España). Consultor, investigador y conferenciante internacional, experto en temas de gobernanza territorial y derechos humanos. Actualmente, se desempeña como funcionario del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables de Perú. Director de Cátedra 7 Asuntos Públicos y Gobierno Consultoría. Es autor de diversos artículos en revistas científicas internacionales.
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2284-0054
Correo Electrónico: augusto.guillermo.girao@gmail.com

investigación con enfoque cualitativo de tipo descriptiva utilizando como técnica el análisis documental. Abordamos la noción de capacidad estatal como un concepto multidimensional, que desglosamos en las siguientes dimensiones: administrativas, políticas, prestación de servicios públicos, y financieras. Luego, cada dimensión fue medida por medio de múltiples indicadores. Nuestras conclusiones sugieren que la capacidad estatal subnacional engloba un conjunto de habilidades, conocimientos y actitudes colectivas que deben poseer los gobiernos subnacionales para manejar con autonomía y efectividad procesos de gestión en sus territorios. Además, la misma debe ir acompañada por un sistema de gobernanza y legitimidad eficaz. Finalmente, el accionar del Estado no solo depende de su capacidad estatal en términos de resultados, es necesario tomar en cuenta la participación de los actores no estatales.

Palabras clave: Estado, capacidad estatal, capacidad estatal subnacional, gobiernos subnacionales

Abstract

The objective of this research work was to propose a conceptualization and measurement of state capacity at the subnational level in the Peruvian case. For this purpose, a research with a qualitative descriptive approach was carried out using documentary analysis as a technique. To do this, we approach the notion of state capacity as a multidimensional concept, which we break down into the following dimensions: administrative, political, provision of public services, and financial. Then, each dimension was measured through multiple indicators. Our conclusions suggest that subnational state capacity encompasses a set of skills, knowledge and collective attitudes that subnational governments must possess to autonomously and effectively manage management processes in their territories. Furthermore, it must be accompanied by an effective governance and legitimacy system. Finally, the actions of the State not only depend on its state capacity in terms of results, it is necessary to take into account the participation of non-state actors.

Keywords: State, state capacity, subnational state capacity, subnational governments

Resumo

O objetivo deste trabalho de pesquisa foi propor uma conceituação e medição da capacidade estatal, em nível subnacional, no caso peruano. Para tanto, foi realizada uma pesquisa com abordagem qualitativa descritiva, utilizando como técnica a análise documental. Para isso,

abordamos a noção de capacidade estatal como um conceito multidimensional, que decompomos nas seguintes dimensões: administrativa, política, prestação de serviços públicos, e financeira. Em seguida, cada dimensão foi medida através de múltiplos indicadores. As nossas conclusões sugerem que a capacidade do Estado subnacional abrange um conjunto de competências, conhecimentos e atitudes colectivas, que os governos subnacionais devem possuir para gerir de forma autónoma e eficaz os processos de gestão nos seus territórios. Além disso, deve ser acompanhado por um sistema eficaz de governação e legitimidade. Por fim, a atuação do Estado não depende apenas da sua capacidade estatal em termos de resultados, é necessário levar em conta a participação de atores não estatais.
Palavras-chave: Estado, capacidade estatal, capacidade estatal subnacional, governos subnacionais

1. Introducción

Francis Fukuyama (2012), en su estudio *The strange absence of the state in political science,* señala que, la mayoría de los académicos se centran en investigar las instituciones políticas que regulan o supervisan el ejercicio del poder. Sin embargo, poca atención se presta a la forma en la que el Estado concentra y ejerce dicho poder. Asimismo, señala el autor, el logro de un gobierno se deriva de encontrar un equilibrio entre un Estado robusto, capaz de proporcionar servicios y hacer cumplir las leyes, y el control de las instituciones que garantizan que el Estado opere de manera coherente y en línea con los intereses comunes.

La noción de capacidad estatal se relaciona con la idea contemporánea de que el Estado tiene una responsabilidad, al menos en parte, primordial en el bienestar, la posición económica y el progreso social de sus habitantes. Esto implica que los ciudadanos actuales esperan más de su Estado en comparación con generaciones anteriores (Enríquez y Centeno, 2012). El debate sobre la capacidad de los Estados para innovar y abordar problemas y vulnerabilidades a largo plazo ha sido objeto de discusión constante desde finales del siglo pasado. Para efectos de la presente investigación, definiremos Estado como aquella entidad política y legal dotada de capacidad y legitimidad que gobierna una población que vive dentro de un determinado territorio geográficamente delimitado.

Una de las áreas sobre las que ha girado el debate sobre las reformas en los Estados latinoamericanos ha sido las capacidades estatales: "la necesidad de comprender el Estado como un actor, buscando para ello fortalecer sus capacidades técnicas y su autonomía para llevar a cabo su agenda de acción" (Hevia, 2015, p. 112).

Muchos análisis que proporcionan definiciones multidimensionales de la capacidad del Estado se centran en qué acciones debe tomar un Estado para impulsar un desarrollo económico dinámico y sostenible y en las características políticas que deben identificarse para una buena gobernanza. La pregunta sobre ¿cómo han surgido o cambiado con el tiempo los Estados más capaces?, raras veces se aborda, lo que ha generado preocupaciones sobre lo que debería ser y lo que es una evaluación realista de la capacidad del Estado (Grindle, 1996). Por capacidad, a menudo se alude a cómo los gobiernos manejan sus problemas diarios. Para ser más específicos, "es la capacidad intrínseca del gobierno para ordenar, desarrollar, dirigir y controlar sus recursos financieros, humanos, físicos y de información" (Xuan TU, 2013, p. 104). Por consiguiente, surgen preguntas como: ¿qué es capacidad estatal?, ¿de dónde surge?, ¿cómo se desarrolla?, ¿cómo definirla y medirla?, la mismas que siguen en el aire sin un consenso académico adecuado.

El presente trabajo tiene como objetivo general proponer una conceptualización y medición de la capacidad estatal subnacional en el caso peruano. Para tal efecto, se realizan las siguientes preguntas: ¿qué es capacidad estatal subnacional?, ¿cuáles son los componentes que definen la capacidad estatal subnacional?, ¿cómo se puede medir la capacidad estatal subnacional?

En el Perú, la investigación sobre la capacidad estatal subnacional se encuentra en sus primeras etapas, por no decir que es prácticamente inexistente. Asimismo, podemos señalar que, en la actualidad, la capacidad estatal subnacional, desde nuestro punto de vista, tiene dos debilidades relacionadas: en primer lugar, su definición basada exclusivamente en la habilidad de los gobiernos para el desempeño de funciones; y, en segundo lugar, su vínculo al logro de resultados obtenidos.

Argumentamos en el presente estudio que estas dos debilidades relacionadas pueden mejorarse mediante una propuesta adecuada de dimensiones e indicadores que posibiliten el estudio y medición de la capacidad estatal subnacional. Se manifiesta que la capacidad estatal se debe analizar desde un enfoque intraorganizacional. En efecto, podemos manifestar que, el desarrollo de capacidades para mejorar el desempeño del sector público es, por lo tanto, un enfoque importante de las iniciativas de desarrollo.

Caso peruano

Los últimos treinta años han representado grandes desafíos y transformaciones para los gobiernos subnacionales de América Latina en cuanto a procesos descentralizadores y reformas de Estado. Un elemento distintivo de los mismos ha sido el aumento de

responsabilidades y asignaciones en este nivel de gobierno. Así como también, la escasa capacidad para el cumplimiento de funciones y para la implementación efectiva de políticas subnacionales.

Podemos señalar que un requisito fundamental para poner en marcha medidas descentralizadoras en un país como Perú es tener como objetivo primordial el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos y administraciones públicas subnacionales. El artículo n°188 de la Constitución Política del Perú define la descentralización como un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país.

A partir del año 2002, el Estado peruano impulsó con fuerza la implementación del proceso de descentralización, promulgando dos normas importantes: 1) Ley Nª 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política del Perú referida a la descentralización que tuvo como propósito generar las condiciones institucionales mínimas para la descentralización; y 2) Ley Nª 27783, Ley de Bases de la Descentralización cuyo objetivo es desarrollar la estrategia de descentralización del Estado en materia administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal. Ambas leyes establecieron los lineamientos normativos requeridos para el desarrollo de la descentralización en el país.

Este proceso se ha llevado a cabo de manera gradual y ordenada, siguiendo criterios que facilitarán una asignación adecuada de competencias, transferencia de recursos y una mayor delegación de responsabilidades del gobierno central a los gobiernos subnacionales. En general, el propósito de esta distribución de poder y transferencia de recursos fue fortalecer la capacidad de los gobiernos subnacionales. Por lo tanto, un enfoque institucional de la descentralización con responsabilidades y tareas claras es esencial para el desarrollo de la capacidad estatal subnacional.

Desafortunadamente, en el año 2006, se produce el shock descentralista, que aceleró el proceso de transferencias de competencias y funciones a los gobiernos subnacionales. Esta decisión política no contó plenamente con los recursos necesarios ni con el desarrollo de capacidades, lo que generó incertidumbre generalizada y retroceso. La falta de supervisión y control efectivos y la falta de capacidad sancionadora dieron como resultado funcionarios públicos con capacidad y liderazgo limitados en el gobierno. Además, poco interés en participar en los asuntos públicos por parte de la ciudadanía.

En efecto, el traspaso de atribuciones a los gobiernos subnacionales se ha ampliado en términos de responsabilidades delegadas, pero sin los recursos financieros o la consideración

sobre las capacidades que los gobiernos subnacionales poseen para asumir nuevas responsabilidades sin el apoyo del gobierno central (Carrera, 2013).

La conciencia sobre las claras deficiencias institucionales del Estado y la necesidad de mejorar sus capacidades es un asunto que, aunque no es nuevo, sigue siendo relevante. En relación con esta debilidad institucional, podemos señalar que, las instituciones débiles se caracterizan por no alcanzar sus objetivos ambiciosos, lo que puede manifestarse en un incumplimiento persistente, donde el resultado previo a la institucionalización se mantiene a pesar de la existencia de normas establecidas. Este incumplimiento suele ser resultado de las interacciones entre los esfuerzos de aplicación estatal desde una posición de autoridad y las respuestas de la sociedad desde una posición subordinada (Brinks *et al.*, 2019). Asimismo, cuando hablamos de un entorno institucional débil, nos referimos a un contexto en el que (1) hay una aplicación limitada de las normativas o existe una amplia discreción práctica en cuanto a su implementación; y (2) la estabilidad institucional es precaria, lo que significa que las reglas formales cambian con frecuencia y rara vez resisten los cambios en el poder y las preferencias políticas (Levitsky y Murillo, 2013). Cabe señalar que esta debilidad institucional, en el caso peruano, ha provocado una situación crítica donde la fragilidad de las instituciones, la ausencia de partidos políticos robustos y el malestar social lo llevan a una crisis política y económica que se profundiza.

2. Metodología

El objetivo general del presente trabajo de investigación fue proponer una conceptualización y medición de la capacidad estatal subnacional en el caso peruano. Para ello, se plantearon las siguientes preguntas: ¿qué es capacidad estatal subnacional?, ¿cuáles son los componentes que definen la capacidad estatal subnacional?, ¿cómo se puede medir la capacidad estatal subnacional?

La metodología de la presente investigación utiliza un enfoque cualitativo de tipo descriptiva, aplicando como técnica el análisis documental, el cual permitió mediante la evaluación de las fuentes, el estudio y asimilación del objeto. En un primer momento, se describió la capacidad estatal (teóricamente); posteriormente, operacionalizar el concepto y establecimos las siguientes dimensiones: administrativas, políticas, prestación de servicios públicos y financieras, para luego, fijar los indicadores para cada dimensión propuesta que permitieran comprender estos patrones en términos de sus efectos en la capacidad estatal subnacional, y finalmente, definir cada indicador y establecer su medición.

La relevancia de proponer una conceptualización y medición de la capacidad estatal subnacional constituirá un aporte fundamental para poder contar con un instrumento de estudio y evaluación de la misma, la cual se pueda aplicar como herramienta de medición en casos subnacionales. El estudio aborda el caso peruano a nivel subnacional con la expectativa de que, con la disponibilidad creciente de datos, otros investigadores puedan replicar este esfuerzo en diferentes contextos subnacionales.

3. Hacia una definición de capacidad estatal subnacional

De acuerdo con Jessop (2001), las discusiones sobre la formación del Estado y la autonomía estatal vienen a ser antecedentes fundamentales para concepciones más estructuradas de la capacidad estatal. Este autor resalta que la importancia del Estado fue reafirmada en dos momentos destacados de la sociología política: primero, durante los años sesenta, mediante las teorías neomarxistas sobre el Estado capitalista; y luego, a finales de los setenta y ochenta, a través del movimiento institucional "estatista".

Skocpol (1997) señala algunas ideas fundamentales sobre los pilares generales de las capacidades estatales: la completa soberanía territorial y el control administrativo y militar estable de un área específica son requisitos fundamentales para que cualquier Estado pueda llevar a cabo sus políticas. Además de esto, la presencia de funcionarios leales y competentes, junto con recursos financieros adecuados, son elementos esenciales para que el Estado pueda lograr una eficacia en la consecución de sus objetivos. No es de extrañar que las narrativas sobre el desarrollo estatal se centren precisamente en estos elementos universales del poder estatal.

El origen del concepto de capacidad estatal se encuentra en el interés por entender el papel del Estado en el proceso de desarrollo, un tema de gran relevancia en la agenda política durante la segunda mitad del siglo XX. Podemos manifestar que, “los conceptos de capacidad estatal, capacidades estatales, capacidades gubernamentales, gestión pública y gestión de gobierno son complejos y están profundamente interrelacionados. Su importancia fundamental ha dado lugar a importantes esfuerzos de análisis, cuantificación y evaluación, así como a debates metodológicos” (BID, 2014, p. 6).

Honadle (1981) define la capacidad estatal como aquella que tienen los gobiernos de hacer las cosas. Señala una serie de rasgos que definen y fortalecen la capacidad de gestión de los gobiernos, entre las que se menciona: capacidad de los gobiernos para anticiparse y ejercer influencia sobre los cambios futuros; capacidad para tomar decisiones políticas informadas e inteligentes; capacidad para desarrollar programas e implementar políticas;

capacidad para captar, absorber y administrar recursos, así como capacidad para evaluar actividades actuales con la finalidad de orientar acciones futuras.

Hildebrand y Grindle (1994) enfatizan la naturaleza dinámica de la capacidad, para ellos, la capacidad es la habilidad para realizar tareas apropiadas de manera eficaz, eficiente y sostenible. Es decir, la capacidad no es un estado pasivo, por ejemplo, el grado de desarrollo de los recursos humanos, sino es parte de un proceso activo. Por otro lado, Bersch, Praça y Taylor (2013) definen la capacidad estatal como "la habilidad de una burocracia profesional para implementar políticas públicas sin influencia externa indebida" (p.2). Otros autores la definen como el conjunto de habilidades, capacidades y recursos necesarios para realizar funciones de política, desde la provisión de servicios públicos hasta el diseño e implementación de políticas (Wu *et al.* 2018).

Desde la posición de Ramos (2002):

> Una de las críticas al concepto de capacidad es su orientación hacia la solución de problemas concretos, hacia el saber hacer, hacia la formación de profesionales. Por lo tanto, este tipo de respuesta corresponde a los requerimientos de una sociedad excesivamente privatizada. Se piensa que esta opción muchas veces termina transmitiendo soluciones o paradigmas de moda, de eficacia no probada, que supuestamente permitieran resolver problemas para los que todavía no hay respuestas claras. (p. 170)

Hay que tener en cuenta que, como podemos apreciar, la mayor parte de la literatura relacionada con capacidad estatal, la define como la habilidad de las instituciones para desempeñar sus funciones, es decir, el talento para cumplir una tarea con éxito, lo que podríamos denominar un microcomponente de la capacidad estatal; constituyendo la primera debilidad en la operacionalización del concepto: su definición basada exclusivamente en la habilidad de los gobiernos para el desempeño de funciones. Sobre la base de ello, surge la pregunta ¿podemos tomar en cuenta solamente el componente de la habilidad para una definición de capacidad estatal?

Consideramos que, por su amplitud, el concepto requiere dos componentes adicionales: los conocimientos que posee la entidad gubernamental sobre los asuntos públicos de su territorio para la toma de decisiones adecuadas y así poder ejecutar políticas públicas eficaces en bienestar de la ciudadanía en general; y las actitudes, vale decir, la forma que una entidad pública va a atender y dar solución a las demandas y necesidades de la población, y así poder promover y fortalecer la confianza y la legitimidad en el gobierno; la

suma de estos tres componentes constituirá la base para una definición de la capacidad estatal.

Morgan (2006) señala cinco características que debería poseer el concepto de capacidad: tiene que ver con el empoderamiento y la identidad, propiedades que permiten que una organización o sistema sobreviva, crezca, se diversifique y se vuelva más complejo; tiene que ver con la habilidad colectiva, es decir, las habilidades que permiten a los sistemas poder hacer algo con algún tipo de intención y con algún tipo de efectividad y en algún tipo de escala a lo largo del tiempo; como estado o condición es inherentemente un fenómeno de sistemas, es decir, es una propiedad emergente o un efecto de interacción; es un estado potencial, el cual puede requerir el uso de diferentes enfoques para su desarrollo, gestión, evaluación y seguimiento; y tiene que ver con la creación de valor público.

Dargent (2012) señala que un Estado con alta capacidad tiene dos características principales: la autonomía, ausencia de influencia indebida en sus decisiones; y la efectividad, fuerza que posee el Estado para implementar sus decisiones y políticas. Sin embargo, señala el autor, estas dos características no siempre van de la mano y en algunos casos se puede privilegiar una de ellas. "Los Estados con alta capacidad estarán en condiciones de gestionar las tareas esenciales del desarrollo" (Grindle, 1996, p.7). Es así que, los Estados con mayor capacidad estatal pueden adaptarse y reaccionar de manera más eficiente ante situaciones nuevas que les presentan desafíos, logrando implementar sus políticas de manera efectiva (Dargent, 2015).

Agranoff (1997) señala que, "aunque en las ciudades más grandes varía la capacidad, el fomento de la misma supone un problema, en todos los países, mayor para los gobiernos de tamaño más reducido" (p.152). De acuerdo con este autor, mientras un gobierno pequeño tenga mayores responsabilidades y asignaciones; mayores inconvenientes tendrán para el desarrollo de capacidades de forma eficaz. Además, señala que "resulta muy difícil enumerar de forma específica las cualidades que nos permiten identificar la capacidad, se reconoce de forma generalizada que cuanto mayor sea la capacidad de dirigir el gobierno propio, mayor será la capacidad de gestión intergubernamental" (p.152). Sobre la base de lo señalado, definimos capacidad estatal como el conjunto de habilidades, conocimientos y actitudes colectivas que poseen los gobiernos para gestionar con autonomía y eficacia procesos de gestión en sus territorios.

Painter y Pierre (2005) señalan que el fortalecimiento de las capacidades implica la creación e implementación de sistemas de apoyo apropiados destinados a mejorar las habilidades de implementación y ejecución gubernamental. Sin embargo, es fundamental

identificar en primer lugar los valores normativos que fundamentan los esfuerzos de reforma, seguidos por los sistemas de apoyo y los indicadores para la evaluación. Así pues, se señala que el desarrollo de la capacidad se refiere al proceso mediante el cual los individuos, las organizaciones y las sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las capacidades para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo (UNDP, 2009).

En consecuencia, podemos señalar que la capacidad estatal resulta importante para evaluar los resultados de la acción del Estado. Sin embargo, Dargent (2015), se cuestiona: ¿Podemos evaluar la capacidad estatal simplemente observando si el Estado ha implementado adecuadamente sus políticas?, el autor plantea, "el problema pasa por pensar las implicancias de operacionalizar un concepto como el de capacidad estatal centrándonos en resultados únicamente" (p.16). Acá radica el segundo problema de la operacionalización del concepto: su vínculo al logro de resultados obtenidos.

Dargent (2015) señala que, un Estado podría no lograr imponer su autoridad por el peso de los actores sociales que se le oponen. O, en sentido opuesto, un Estado "débil" (poco profesional, mal financiado) podría imponer su autoridad en buena cuenta por el apoyo de actores sociales poderosos que lo instrumentalizan a su favor**.** Entonces, la clave para lo que llamaríamos "capacidad estatal" (el resultado obtenido) no pasa por el Estado sino por la sociedad. Por ende, "las capacidades públicas deben distinguir entre los resultados de la acción del Estado y las capacidades que determinan esos resultados" (CAF, 2015, p. 19). En la misma línea, Ramos (2002) señala que la importancia de la capacidad de los gobiernos subnacionales radica en que, además de tareas puramente operativas y de cumplimiento, también suman acciones estratégicas visionarias.

En efecto, podemos manifestar que, los resultados de la acción del Estado no solo dependen de la capacidad estatal en términos de la implementación adecuada de políticas (resultados), es necesario tomar en cuenta una serie de factores: burocráticos como las condiciones internas de una organización; factores sociales como la participación ciudadana; factores económicos como los recursos financieros; y factores políticos como la gobernabilidad o la estabilidad política; que van a determinar su capacidad de adaptabilidad a situaciones cambiantes lo cual va a constituir un rol fundamental para poder explicar el resultado analizado. Por ejemplo: en el caso peruano, la inestabilidad política imperante ha provocado una gobernabilidad deficiente y una capacidad estatal limitada para responder efectivamente a las necesidades y demandas de la población.

3.1. Capacidad estatal y gobernanza

En la actualidad, la capacidad estatal está en estrecha relación con el paradigma de la gobernanza. La gobernanza surge como un nuevo modelo de gobernar —diferente al modelo de control jerárquico y de mercado—, que se caracteriza por un mayor grado de cooperación y coordinación entre actores estatales y no estatales para abordar asuntos de interés común (Guillermo Girao, 2021). "Construir capacidad institucional significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales" (Rosas, 2008, p. 123).

Por otra parte, Grandinetti y Nari (2016) señalan que:

> La construcción de capacidades de gobernanza local pone el acento en las estructuras más horizontales, en la promoción de redes de interacción y en los dispositivos que permiten incorporar parámetros de diseño diferentes al racional-legal de la burocracia y promueven formas más adaptativas y estratégicas (p.9). Asimismo, esta capacidad se construye fortaleciendo la organización a partir de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema. (Ospina, 2002, p. 4)

Podemos señalar que muchos factores van a influir en la capacidad estatal para el desarrollo de una gobernanza subnacional eficaz. Por ello, resulta necesario facilitar la acción colaborativa y cooperativa entre el gobierno y los ciudadanos para ponderar el desarrollo subnacional con las expectativas gubernamentales. Por lo tanto, podemos manifestar que, sin la existencia de relaciones con actores no estatales, los Estados estarían severamente limitados en sus capacidades. En efecto, la capacidad organizativa de los Estados no solo depende de una burocracia estricta y eficiente, sino que también puede basarse en "arreglos patrimoniales y redes clientelares" (Vom Hau, 2012).

Así pues, la idea de capacidad se menciona frecuentemente en los análisis de gobernanza, aunque rara vez es el foco principal. No obstante, en un sentido conceptual, representa el resultado complejo y no simplemente la suma de diversos elementos en funcionamiento dentro de los sistemas de gobernanza, y establece una conexión entre los acuerdos de gobernanza y el rendimiento (Addison, 2009).

3.2. Capacidad estatal y legitimidad

Weber (2002) conceptualiza la legitimidad de un sistema como la excelencia o el renombre de un conjunto de directrices que se perciben como válidas y obligatorias. Asimismo, señala que la legitimidad de un Estado disminuye cuando no logra ejercer el

control sobre el monopolio de la violencia. Serrano (1994) señala que, "la legitimidad presupone que los individuos asumen las normas que constituyen un orden social como obligatorias o como modelos, es decir, como algo que debe ser" (p.12). Retomando a Weber (2002), señala al respecto: "en las relaciones entre dominantes y dominados, en cambio, la dominación suele apoyarse internamente en motivos jurídicos, en motivos de su 'legitimidad', de tal manera que la conmoción de esa creencia en la legitimidad suele, por lo regular, acarrear graves consecuencias" (p.706-707). Por ello, este autor sostiene que la motivación más duradera y legítima es aquella que se basa en razones jurídicas.

La legitimidad es esencial para que un Estado sea capaz de ejercer su poder y mantenga la estabilidad y el orden social. De esta forma, se podría analizar la legitimidad como un resultado de la capacidad estatal. Por consiguiente, la esencia de legitimidad permitirá acentuar las relaciones sociales intrínsecas del Estado e incrementar su capacidad para poner en marcha políticas y programas. Así pues, una especie de sinergia entre el Estado y la comunidad resulta de vital importancia para el fortalecimiento e implementación de las políticas públicas puesto que la capacidad estatal mejora cuando se considera legítimo su poder. Tal como lo señala Evans (1996), la sinergia generalmente combina la complementariedad con la integración y se fomenta más fácilmente en sociedades caracterizadas por estructuras sociales igualitarias y burocracias estatales sólidas y coherentes. Sin embargo, es construible, incluso en las circunstancias más adversas.

Hay múltiples aspectos de la capacidad estatal, lo que sugiere que una comprensión ingenua de ella podría pasar por alto importantes compensaciones y contradicciones. Además, existen definiciones amplias y estrechas, donde las primeras a menudo no logran distinguirse de otras construcciones como la gobernanza o la legitimidad. A medida que aumenta la versatilidad del concepto, surgen cuestiones de ampliación del concepto y validez de constructo.

De acuerdo con la primera definición de capacidad estatal ya señalada anteriormente, y con base en el análisis realizado hasta este punto, definimos capacidad estatal subnacional como el conjunto de habilidades, conocimientos y actitudes colectivas que poseen los gobiernos subnacionales para gestionar con autonomía y eficacia procesos de gestión en sus territorios en continua interacción con actores no estatales a través de redes mixtas de cooperación y colaboración. Asimismo, esta capacidad está compuesta por cuatro dimensiones interrelacionadas: administrativa, política, prestación de servicios y financiera.

4. Dimensiones e indicadores de la capacidad estatal subnacional

Sobre la base de la literatura existente, la misma que se encuentra, en su mayoría, desarrollada en el análisis de unidades nacionales, hemos asumido el reto de proponer dimensiones e indicadores que posibiliten el estudio y evaluación de la capacidad estatal subnacional, puesto que, en la actualidad, no existe un consenso sobre cuáles serían las dimensiones adecuadas que la componen, ni tampoco de los indicadores para su medición.

La capacidad estatal no puede ser analizada en abstracto, sino en relación con los fines e incluso metas que el organismo analizado debe cumplir (Bertranou, 2011), es decir, según las competencias y funciones específicas que una entidad gubernamental debe ejecutar, en este caso, en el nivel subnacional, tema del presente estudio.

De acuerdo con Grindle (1996) el concepto de capacidad estatal tiene cuatro dimensiones: a) capacidad administrativa: eficiencia organizacional para ejecutar funciones esenciales de gobierno como la provisión de bienes y servicios públicos, b) capacidad institucional: para el establecimiento de reglas de juego que regulen las interacciones económicas y políticas de los actores sociales, c) capacidad técnica: para la formulación y gestión de políticas, y, d) capacidad política: para el uso adecuado de canales legítimos y eficaces para responder y dar solución a las demandas de la población.

Repetto (2004), señala que "para poder avanzar hacia grados relevantes de capacidad estatal, se requiere aunar dos subtipos de capacidades: las administrativas y las políticas" (p.13). Este autor, señala que, "la capacidad administrativa es condición necesaria, pero no suficiente para lograr niveles relevantes de capacidad estatal. Se requiere también lo que se denomina aquí capacidad política. Esta se interpreta como la capacidad de los gobernantes para "problematizar" las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública" (p.16). En consecuencia, podemos manifestar que la capacidad estatal no solo depende de un cuerpo administrativo burocrático consolidado, sino también, debe existir el componente político.

Ramos (2002) señala que la capacidad estatal está sujeta a condicionantes internos y externos. Los primeros se refieren a la estructura administrativa, instrumentos técnicos, finanzas públicas y la eficacia de la gestión; y la reglamentación interna. También deben considerarse el escenario político y social del gobierno subnacional; sus relaciones con los demás actores locales, internos y externos; los contextos económicos (el modelo de acumulación), social y político en los ámbitos estatal, regional, nacional y mundial

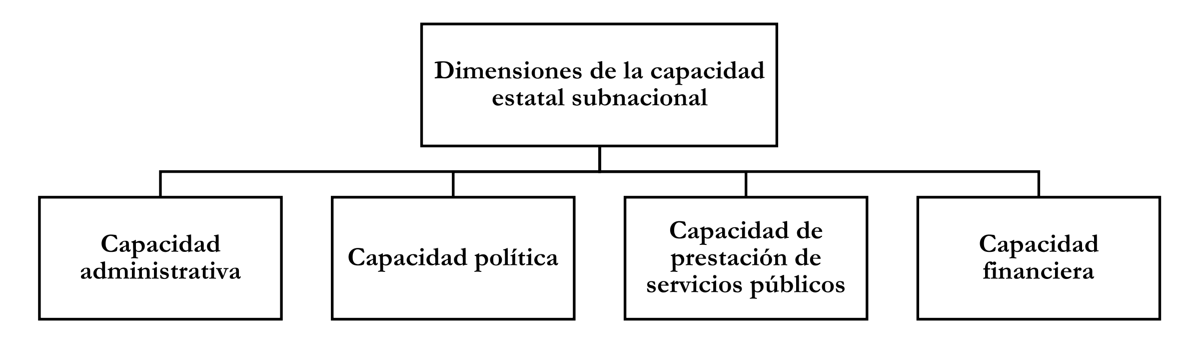
(globalización). Respecto a los segundos, tenemos el marco jurídico, el federalismo, la descentralización y las relaciones intergubernamentales.

Como podemos apreciar, se puede analizar una serie de dimensiones importantes para la operacionalización del concepto, de índole tanto interno como externo. Aquí, aparte de las capacidades administrativas y políticas, se añaden las finanzas públicas, la reglamentación interna, la provisión de servicios, seguridad, entre otros. En ese contexto, podemos señalar que, la capacidad estatal alude a una gran variedad de referentes que nos puede ayudar a poder operacionalizar dicho concepto. Es así que, se hace mención a una serie de elementos para su estudio. En virtud de lo analizado, hemos manifestado que el concepto de capacidad estatal es multidimensional, puesto que abarca una combinación de dimensiones interrelacionadas del poder estatal.

Para efectos de su medición, las capacidades estatales subnacionales han sido clasificadas en las siguientes dimensiones: administrativa, política, prestación de servicios públicos, y financiera. Asimismo, pasaremos a fundamentar la elección de cada dimensión elegida, para luego establecer indicadores, que podrán ayudar a su construcción. Por lo tanto, para realizar un diagnóstico sobre la capacidad estatal subnacional, se sugiere tener en consideración las cuatro dimensiones enunciadas anteriormente. De esta forma, poder demostrar que no solo incluye los componentes administrativos y políticos, sino que, además, la atención y satisfacción de las necesidades de la población y los recursos financieros.

Es preciso señalar que la evaluación y los indicadores juegan un papel crucial en un enfoque de Gestión por Resultados, ya que proveen los instrumentos esenciales para supervisar, cuantificar, valorar y perfeccionar el rendimiento y los logros de las iniciativas llevadas a cabo. La evaluación dentro de este contexto conlleva no solo la medición de los resultados logrados, sino también la evaluación de hasta qué punto dichos resultados pueden atribuirse a las acciones concretas implementadas.

Gráfico 1. Dimensiones de la capacidad estatal subnacional.



Fuente: elaboración propia.

Ahora, identificamos los respectivos indicadores de cada dimensión propuesta, para posteriormente definirlos y determinar su medición.

4.1. Capacidad administrativa

La capacidad administrativa es vital para lograr una gobernanza efectiva. Aunque los efectos de esta dimensión son evidentes y pueden demostrarse, no existe un acuerdo general sobre los componentes esenciales que la conforman. Tampoco hay una certeza clara sobre cómo desarrollarla, medirla o preservarla. Esta dimensión se encuentra relacionada con las nociones técnico-burocráticas de los gobiernos subnacionales. Al estudiar las estructuras administrativas subnacionales, consideramos necesario y primordial profundizar el análisis interno de las mismas como la gestión y planificación, los recursos humanos y los recursos materiales.

Cabrero (1999) considera importante al momento de estudiar casos de gobiernos subnacionales, incluir en el análisis interno de las mismas la estructura funcional de la administración pública, los sistemas de gestión específicos y de ser posible los perfiles (profesional y educativo) de funcionarios.

Consideramos que la capacidad administrativa se relaciona e influye en otras dimensiones de la capacidad estatal como las políticas, por lo tanto, sus elementos no deben ser abordados de forma aislada o individual. Siguiendo esa línea, los indicadores que consideramos para medir la capacidad administrativa de los gobiernos subnacionales son los siguientes:

a) Gestión y planificación

Unidades administrativas operativas

Definición: cantidad de entidades o estructuras administrativas que se encuentran en funcionamiento dentro del gobierno subnacional.

Forma de cálculo: utilizar este indicador implica recopilar bases de datos, registros sobre el número de unidades administrativas que están operando en una determinada entidad subnacional.

Lo ideal es que todas las unidades administrativas con que cuenta un gobierno subnacional deberían estar operativas. Sin embargo, si a mayores unidades administrativas equivale a una mayor capacidad estatal dependerá de los objetivos y contexto del gobierno subnacional.

Instrumentos técnicos normativos de gestión y desarrollo actualizados

Definición: herramientas y normativas utilizadas en el proceso de gestión y desarrollo para llevar a cabo las labores administrativas, organizacionales y de planificación.

Forma de cálculo: utilizar este indicador implica recopilar bases de datos, registros sobre la relación de instrumentos técnicos normativos que debería contar un gobierno subnacional de acuerdo a ley, los mismos que deben estar actualizados.

Asimismo, se debe considerar la efectividad de dichos instrumentos en un determinado contexto.

b) Recursos humanos

Perfil y capacidad profesional del personal

Definición: competencias blandas y técnicas que posee una persona para el desempeño de una determinada función dentro de una organización.

Forma de cálculo: utilizar este indicador implica recopilar informes sobre evaluaciones de desempeño aplicadas al personal.

Para describir el nivel de eficiencia con la que se gestiona una institución, un factor clave es el perfil y la capacidad del personal profesional para el cumplimiento de sus funciones.

Existencia de programas de capacitación

Definición: disponibilidad y aplicación de medidas destinadas a fortalecer las competencias blandas y técnicas del personal dentro de una organización.

Forma de cálculo: utilizar este indicador implica recopilar bases de datos, registros sobre la existencia de programas de capacitación y si estos son de calidad y efectivos.

Categoría de ocupación y condición laboral del personal

Definición: hace referencia a la categorización y estado de empleo en el que se hallan los trabajadores dentro de una entidad.

Forma de cálculo: utilizar este indicador implica recopilar bases de datos, registros sobre la composición del personal laboral respecto a su categoría ocupacional y condición laboral.

Al realizar la recopilación y el análisis de estos datos, se puede reconocer sectores susceptibles de mejorar y tomar decisiones bien fundamentadas para mejorar la administración del personal.

c) Recursos materiales

Existencia y operatividad de mobiliario y equipamiento físico

Definición: disponibilidad y funcionamiento de los muebles y equipos físicos requeridos para realizar las actividades y funciones de una entidad.

Forma de cálculo: utilizar este indicador implica recopilar el inventario físico detallado de todo el mobiliario y equipos físicos de la entidad y su funcionamiento.

De esta forma se tiene una idea de los recursos físicos disponibles como de su estado actual.

Existencia y operatividad de redes de telecomunicaciones e internet

Definición: disponibilidad y funcionamiento de los sistemas de comunicación y conectividad de la entidad.

Forma de cálculo: utilizar este indicador implica verificar la disponibilidad y operatividad de los servicios en red, lo que facilitará la detección de áreas que requieran mejoras y la implementación de medidas para optimizar la infraestructura de red de la entidad.

Tabla 1. Indicadores para la capacidad administrativa

Gestión y planificación	Recursos humanos	Recursos materiales
Unidades administrativas operativas	Perfil y capacidad profesional del personal	Existencia y operatividad de mobiliario y equipamiento físico
Instrumentos técnicos normativos de gestión y desarrollo actualizados	Existencia de programas de capacitación Categoría de ocupación y condición laboral del personal.	Existencia y operatividad de redes de telecomunicaciones e internet

Fuente: Elaboración propia.

4.2. Capacidad política

Wu *et al.* (2019), define capacidad política como el conjunto de habilidades y recursos –o competencias y capacidades– necesarios para desempeñar funciones políticas. Ya hemos señalado que, autores como Repetto (2004), manifiestan que la capacidad administrativa es un requisito esencial, aunque no suficiente, para alcanzar niveles significativos de capacidad estatal. Es necesario contar con lo que se conoce como capacidad política. Así pues, para el presente estudio, el enfoque adoptado sobre la capacidad política es mediante el análisis de los vínculos del Estado con la sociedad, en este caso, su conectividad social. Es decir, la capacidad del gobernante para poder responder y dar soluciones a las demandas y a las necesidades de la población, más allá de la provisión de recursos. Para el desarrollo de la dimensión de la capacidad política, siguiendo a Herrera y Colín (2014), Grindle (1996) y Gargantini y Pedrotti (2018), consideramos desarrollar los siguientes indicadores:

a) Relación política entre los miembros del gobierno subnacional

   Definición: manera en que interactúan y se relacionan los distintos funcionarios y entidades gubernamentales en un gobierno subnacional.

Forma de cálculo: utilizar este indicador implica tomar en cuenta la frecuencia de reuniones conjuntas, la participación en iniciativas compartidas y la asignación de recursos dentro del gobierno subnacional.

b) Relación del gobierno subnacional con otros gobiernos subnacionales y con el gobierno central.

Definición: manera en que interactúan y se relacionan los distintos funcionarios y entidades gubernamentales de un gobierno subnacional con otros gobiernos subnacionales y con el gobierno central.

Forma de cálculo: utilizar este indicador implica tomar en cuenta la frecuencia de reuniones conjuntas, la participación en iniciativas compartidas y la asignación de recursos.

c) Existencia de canales legítimos y eficaces de demandas y resolución de conflictos

Definición: presencia y operatividad de procedimientos oficiales respaldados por la ley que facilitan a individuos o entidades plantear reclamos o quejas, y también resolver disputas de manera justa y eficiente.

Forma de cálculo: utilizar este indicador implica poder evaluar la efectividad de los canales observando qué tan rápida y eficazmente se atienden y resuelven los casos o conflictos presentados a través de ellos. Esto implica analizar el tiempo medio de resolución, la tasa de éxito de los casos y el nivel de satisfacción de las partes involucradas.

d) Grado de participación de los actores políticos y sociales en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas subnacionales

Definición: nivel de involucramiento y contribución de diversos actores políticos y sociales en la toma de decisiones de políticas a nivel subnacional.

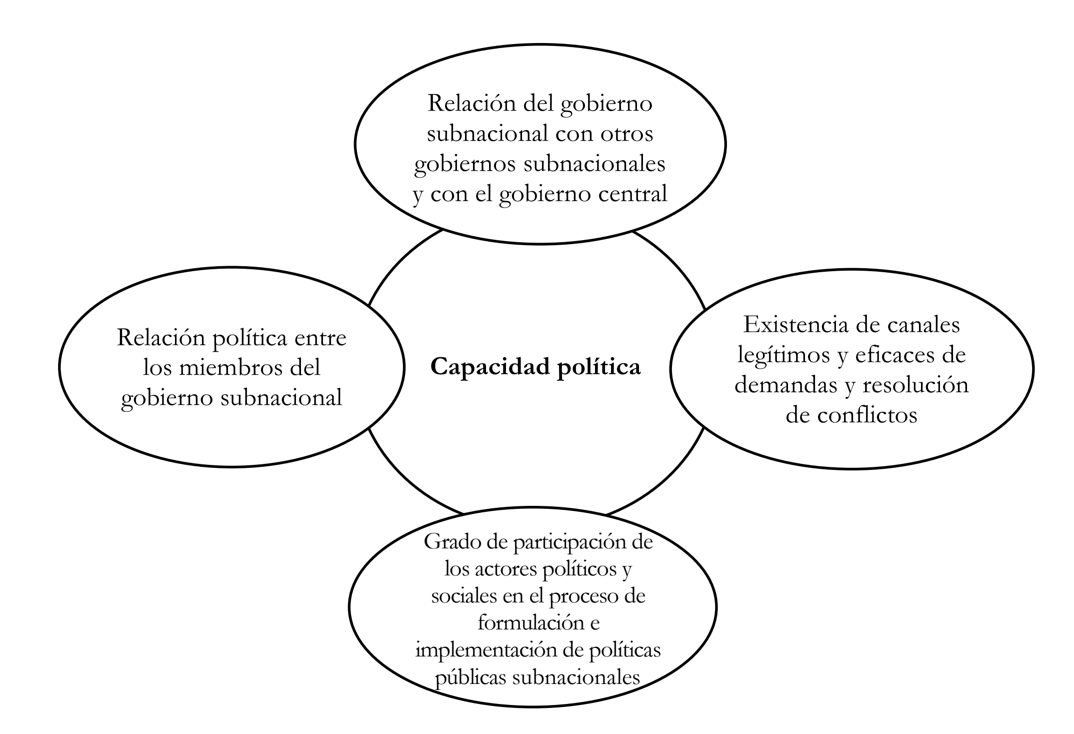
Forma de cálculo: utilizar este indicador implica medir la frecuencia de las consultas públicas, así como la participación y respuesta de la comunidad en la elaboración de políticas públicas.

Gráfico 2

4.3. Capacidad de prestación de servicios públicos

La prestación de servicios públicos es la forma evidente y material de la actividad pública que desarrolla un gobierno subnacional, lo que implica la atención y satisfacción de las necesidades de la población (Guillermo Girao, 2019). El rol que desempeñan los gobiernos subnacionales en la prestación de servicios públicos es de vital importancia debido a su cercanía con la población, lo que facilita la identificación de sus necesidades y su adecuada atención.

Gráfico 2. Indicadores para la capacidad política



Fuente: elaboración propia sobre la base de Herrera y Colín (2014), Grindle (1996) y Gargantini y Pedrotti (2018)

Hay que destacar que, la relación gobierno-ciudadano se encuentra directamente relacionada a esta dimensión. De allí, su vital importancia para ser también considerada dentro de las dimensiones de la capacidad estatal subnacional. Además, es preciso señalar que la existencia de los servicios públicos viene a constituir un indicador de la capacidad que tienen los gobiernos subnacionales para la prestación de los mismos. Para ello, los indicadores que elegimos para medir la capacidad de prestación de servicios de los gobiernos subnacionales son los siguientes:

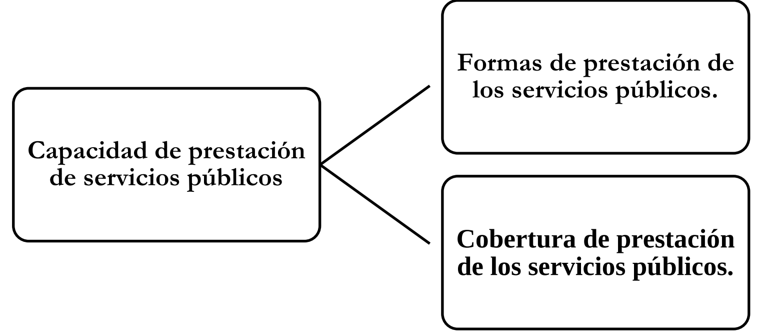
a) Formas de prestación de los servicios públicos
   Definición: diversas modalidades mediante la que los gobiernos subnacionales suministran servicios esenciales a la población. Consideramos que es necesario conocer las formas de prestación de servicios que los gobiernos subnacionales ejecutan.
   Forma de cálculo: utilizar este indicador implica, primero, analizar la existencia de los servicios públicos que cuenta un gobierno subnacional; posteriormente, describir las formas de prestación tales como directa, convenio, concesión a particulares, licitación.
b) Cobertura de los servicios públicos
   Definición: amplitud y disponibilidad de los servicios públicos dentro de una determinada área local o regional. Consideramos los porcentajes de cobertura de cada uno de los

servicios públicos tanto dentro como fuera de la jurisdicción para valorar la capacidad de prestación.

Forma de cálculo: medir la cobertura de los servicios públicos implica analizar la presencia y accesibilidad de acceso a los servicios esenciales en un área geográfica específica. Para ello, se recopilaron bases de datos, registros, estadísticas del gobierno subnacional o del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

La cobertura se refiere al porcentaje de hogares que tienen acceso al servicio público. Cuanto más alta sea la cobertura, mejor será el rendimiento del gobierno subnacional.

Gráfico 3. Indicadores para la capacidad de prestación de servicios públicos



Fuente: elaboración propia

4.4. Capacidad financiera

Las primeras definiciones consideran la capacidad financiera como una actividad práctica propia del día a día, enfocada en la habilidad para llevar a cabo tareas financieras concretas (Lawton y Brody, 1969). Con el transcurrir del tiempo, se empezó a considerar un conjunto más amplio de habilidades y actividades necesarias para el funcionamiento independiente en la comunidad. Estos incluyen desempeño y juicio, y varían desde habilidades básicas como identificar y contar monedas, habilidades de nivel superior como administrar una chequera y actividades más complejas como tomar decisiones de inversión financiera (Ghesquiere *et. al.* 2019).

Podemos señalar que la capacidad financiera estatal se refiere a la capacidad que tiene, en este caso un gobierno subnacional, en la recaudación y administración de sus fondos para el financiamiento de sus servicios y proyectos. Es preciso señalar que los gobiernos subnacionales con buenos recursos financieros pueden brindar servicios públicos de calidad, cumplir con las obligaciones fiscales y tener suficientes reservas fiscales para hacer frente a circunstancias imprevistas.

Los criterios de evaluación de la capacidad financiera se establecen con el propósito de proporcionar un punto de referencia desde el que se puede comparar el rendimiento

financiero alcanzado con las metas planificadas. Para el análisis de la capacidad financiera subnacional, siguiendo a Cabrero, (1999), los indicadores propuestos son los siguientes:

a) Balance financiero

   Definición: facilita la evaluación de capacidad de los gobiernos subnacionales para cumplir con sus obligaciones de gasto, permitiendo determinar si han mantenido un equilibrio presupuestario, han generado excedentes o han incurrido en déficits.

   Forma de cálculo: medir el balance financiero implica llevar a cabo la operación de dividir los ingresos totales para el año N entre el gasto total para el año N (con valores de 0 a 1). Cuanto mayor sea este indicador, significa que habrá recursos disponibles para hacer frente a una posible escasez de ingresos en el futuro.

b) Autonomía financiera

   Definición: permite la evaluación del nivel de independencia que poseen los gobiernos subnacionales en cuanto a las fuentes de financiamiento que provienen de instancias gubernamentales superiores o de préstamos.

   Es decir, representa la capacidad de una entidad subnacional para financiar sus operaciones y proyectos sin depender de la ayuda financiera externa.

   Forma de cálculo: medir la autonomía financiera implica llevar a cabo la operación de dividir el total de ingresos propios para el año N entre el total de ingresos para el año N (con valores de 0 a 1).

c) Autonomía tributaria

   Definición: facilita la determinación del porcentaje de ingresos generados y evalúa el nivel de involucramiento fiscal en el gobierno subnacional.

   Es decir, representa la capacidad de un gobierno subnacional para establecer y recolectar sus propios tributos.

   Forma de cálculo: medir la autonomía tributaria implica llevar a cabo la operación de dividir el total de recursos por impuestos para el año N entre el total de ingresos propios para el año N (con valores de 0 a 1).

d) Capacidad de inversión

   Definición: permite medir el porcentaje del gasto total destinado a inversiones públicas por parte de los gobiernos subnacionales. Asimismo, permite crecer a la entidad subnacional mediante la adquisición de activos y ejecución de proyectos que generen ingresos a futuro. Se hace referencia a la cantidad de inversión no a la calidad.

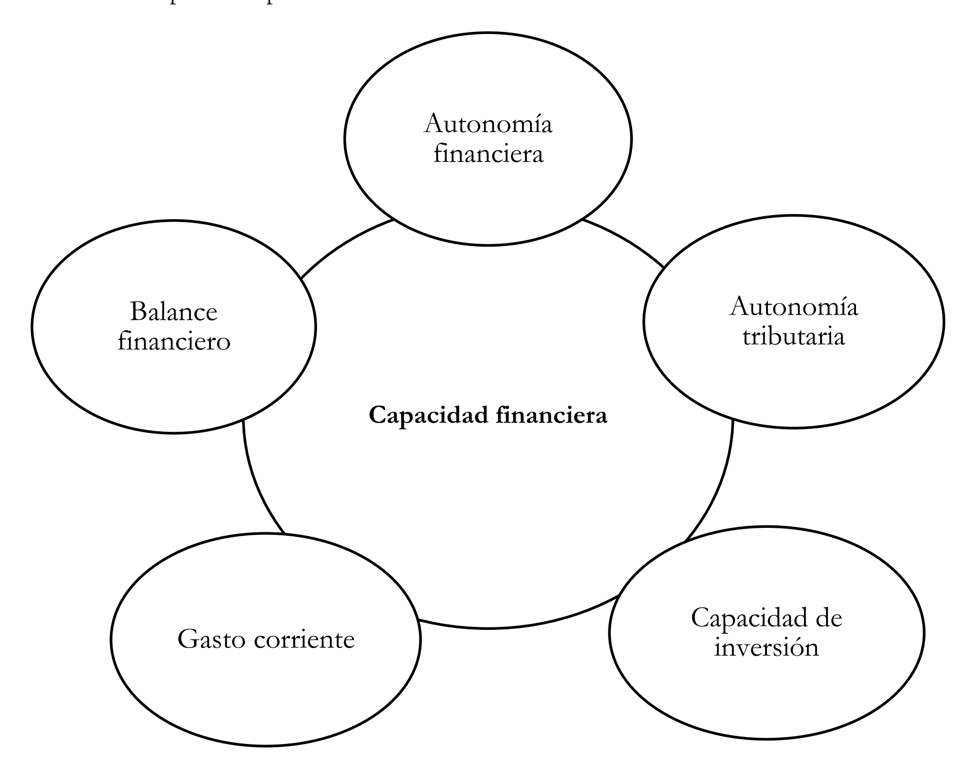
Forma de cálculo: calcular la capacidad de inversión implica llevar a cabo la operación de dividir el total de recursos de inversión para el año N entre el total de gasto para el año N (con valores de 0 a 1).

e) Gasto corriente

Definición: facilita evaluar los desembolsos efectuados para el mantenimiento o funcionamiento de los servicios proporcionados por la entidad, es decir, aquellos destinados a la adquisición de insumos, bienes y servicios esenciales para la operación administrativa.

Forma de cálculo: calcular el gasto corriente implica llevar a cabo la operación de dividir el total de gasto corriente para el año N entre el total del gasto para el año N (con valores de 0 a 1).

Gráfico 4. Indicadores para la capacidad financiera



Fuente: elaboración propia sobre la base de Cabrero (1999)

A continuación, en la tabla 2, se desarrolla la operacionalización y medición del concepto de capacidad estatal subnacional.

Tabla 2. Operacionalización y medición de la capacidad estatal subnacional

Concepto	Dimensiones	Indicadores
Capacidad estatal subnacional	Capacidad administrativa	1. Gestión y planificación: Unidades administrativas operativas. Instrumentos técnicos-normativos de gestión y desarrollo actualizados. 2. Recursos humanos: Perfil y capacidad profesional del personal. Existencia de programas de capacitación. Categoría de ocupación y condición laboral del personal. Recursos materiales: Existencia y operatividad de mobiliario y equipamiento físico. Existencia y operatividad de redes de telecomunicaciones e internet.
	Capacidad Política	1. Relación política entre los miembros del gobierno subnacional. 2. Relación del gobierno subnacional con otros gobiernos subnacionales y con el gobierno central. 3. Existencia de canales legítimos y eficaces de demandas y resolución de conflictos. 4. Grado de participación de los actores políticos y sociales en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas subnacionales.
	Capacidad de prestación de servicios públicos	1. Formas de prestación de servicios públicos. 2. Cobertura de los servicios públicos.
	Capacidad Financiera	1. Balance financiero. 2. Autonomía financiera. 3. Autonomía tributaria. 4. Capacidad de inversión. 5. Gasto corriente.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Cabrero, 1999; Herrera y Colín, 2014; Grindle, 1996; y Gargantini y Pedrotti, 2018

Desde nuestro punto de vista, las dimensiones e indicadores propuestos, permiten identificar, describir y evaluar de manera válida y confiable, la capacidad estatal de los gobiernos subnacionales en el cumplimiento de sus funciones asignadas.

5. Conclusiones

El presente estudio concluye que la capacidad estatal no debe estar vinculada solamente a la habilidad de los gobiernos para el desempeño de funciones, puesto que el concepto engloba un enfoque más amplio, el que debe tomar en cuenta, no solo las habilidades para el desempeño de una tarea, sino también los conocimientos que posee la entidad gubernamental sobre los asuntos públicos del territorio, como también las actitudes, es decir, la forma de atender y dar solución a las demandas y necesidades de la población, componentes que deben poseer los gobiernos subnacionales para manejar con autonomía y efectividad procesos de gestión en sus territorios.

Las acciones del Estado en el nivel subnacional, no solo depende de su capacidad estatal en términos de logro de resultados obtenidos, sino que también es necesario tomar en cuenta una serie de factores burocráticos, sociales, económicos y políticos que van a determinar su capacidad de adaptabilidad a situaciones cambiantes.

Para lograr una gobernanza efectiva, es crucial promover la cooperación y colaboración entre el gobierno y los ciudadanos, así como entre otros actores no estatales. Esto permite equilibrar el desarrollo a nivel subnacional con las metas gubernamentales. En ausencia de relaciones con estos actores, los Estados se verían considerablemente restringidos en su capacidad de acción.

La legitimidad viene a constituir otro elemento fundamental para la capacidad estatal subnacional. Los gobiernos subnacionales con alta legitimidad tienen la capacidad de ejercer su poder y mantener la estabilidad y el orden social puesto que son aceptados y respetados por su población. En cambio, sin legitimidad, una entidad estatal tendría problemas para gobernar.

Para la medición de la capacidad administrativa, consideramos el análisis de indicadores tales como la gestión y planificación, los recursos humanos y los recursos materiales. Con respecto a la medición de la capacidad política, elegimos indicadores tales como la relación política entre los miembros del gobierno subnacional, la relación del gobierno subnacional con otros gobiernos subnacionales y con el gobierno central, la existencia de canales legítimos y eficaces de demandas y resolución de conflictos, el grado de participación de los actores políticos y sociales en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas subnacionales. En el caso de la medición de la capacidad de prestación de servicios públicos, hemos tomado en consideración las formas de prestación de servicios públicos y la cobertura de los servicios públicos. En relación con la medición de la capacidad financiera, hemos tenido en cuenta el balance financiero, la autonomía financiera, la autonomía tributaria, la capacidad de inversión y el gasto corriente.

Consideramos que los gobiernos subnacionales fuertes son más efectivos en su capacidad administrativa; su capacidad de respuesta y solución a las demandas y a las necesidades de la población; su capacidad de prestación y cobertura de servicios públicos de calidad; y en el buen manejo de sus finanzas. De lo anterior se deduce que, estos últimos cuentan con un alto índice de capacidad estatal, lo que incide de manera importante en otros aspectos como legitimidad y gobernanza. Por otro lado, los gobiernos subnacionales débiles muchas veces tienen grandes problemas en su capacidad técnico-burocrática; su capacidad para poder responder y dar soluciones a las demandas y a las necesidades de la población,

más allá de la provisión de recursos; su capacidad para brindar servicios públicos de calidad; y en su capacidad financiera. Es decir, gobiernos con bajo nivel de capacidad estatal y sin legitimidad.

La capacidad estatal subnacional debe ser examinada según las competencias y funciones específicas que una entidad gubernamental debe cumplir, las mismas que deben ser tomadas en cuenta para su estudio y evaluación. Conforme los gobiernos subnacionales adquieren una responsabilidad directa en la implementación de políticas públicas que previamente eran responsabilidad exclusiva del gobierno central, se vuelve esencial una adaptación, coordinación y articulación entre los diferentes niveles de gobierno.

De esta forma, podemos apreciar que la capacidad estatal subnacional debe ser estudiada y evaluada bajo ciertos parámetros. Así pues, la existencia y el desarrollo de capacidades juegan un rol fundamental para poder determinar el éxito o el fracaso de cualquier entidad pública subnacional. En razón de ello, se hace necesario considerar la aplicabilidad de la teoría y su relación con el contexto subregional o regional.

Referencias bibliográficas

Addison, H. J. (2009). *Is administrative capacity a useful concept? review of the application, meaning and observation of administrative capacity in political science literature applications of the concept of capacity.* Disponible en: https://personal.lse.ac.uk/addisonh/papers/ac_concept.pdf

Agranoff, R. (1997). Las relaciones y la gestión intergubernamental. En R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La nueva administración pública* (pp. 125-170). Madrid: Alianza universidad.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2014). *Capacidades gubernamentales en América Latina: por qué son tan importantes, qué se sabe sobre ellas y cuáles son los pasos a seguir.* Proyecto de investigación del BID. Washington, DC: BID. Recuperado de https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Capacidades-gubernamentales-en-Am%C3%A9rica-Latina-Por-qu%C3%A9-son-tan-importantes-qu%C3%A9-se-sabe-sobre-ellas-y-cu%C3%A1les-son-los-pasos-a-seguir.pdf

Bersch, K., Praça, S. y Taylor, M. (2013). *State capacity and bureaucratic autonomy within national states: Mapping the archipelago of excellence in Brazil.* Ponencia presentada en el Princeton-Oxford State Building Workshop, University of Oxford, Reino Unido.

Bertranou, J. (2011). *Análisis preliminar del desarrollo de capacidades estatales en el nivel nacional para la promoción y fiscalización de la seguridad vial.* Buenos Aires: Ministerio del Interior de la Nación.

Brinks, D., Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2019). *Understanding institutional weakness: Power and design in Latin American institutions*. Nueva York: Cambridge University Press.

Cabrero, E. (comp.). (1999). *Gerencia pública municipal: conceptos básicos y estudios de caso*. México: Porrúa – CIDE.

CAF. (2015). *Un estado más efectivo: capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas*. Bogotá, CAF. Recuperado de https://scioteca.caf.com/handle/123456789/755

Carrera, A. (2013). Descentralización y gobiernos locales: 30 años de la experiencia en Latinoamérica. *Carta Económica Regional, 25*(111-112), 112-133. doi: 10.32870/cer.v0i111%20-%20112.5495

Congreso de la República del Perú. (1993). *Constitución Política del Perú*. Lima: Ed. Congreso de la República.

Dargent, E. (2012). *El Estado en el Perú: una agenda de investigación*. Lima: PUCP.

Dargent, E. (2015). Capacidad de respuesta del Estado en el Perú: crisis, desafíos y entorno cambiante. *Revista de ciencia política y gobierno, 2*(4), 11-22.

Enríquez, E. y Centeno, M. A. (2012). State capacity: Utilization, durability, and the role of wealth vs. history. *International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences, 1*(2), 130-162. doi: 10.4471/rimcis.2012.07

Evans, P. (1996). Government action, social capital and development: Reviewing the evidence on synergy. *World Development, 24*(6), 1119-1132. doi: 10.1016/0305-750X(96)00021-6

Fukuyama, F. (2012). The strange absence of the state in political science. *The American interest*. Recuperado de http://blogs.the-american-interest.com/fukuyama/2012/10/02/the-strange-absence-of-the-state-in-political-science/

Gargantini, D. y Pedrotti, C. (2018). Capacidades institucionales del gobierno municipal en el diseño y gestión de políticas habitacionales. *Economía, sociedad y territorio,* xviii(57), 319-357. doi: 10.22136/est20181131

Ghesquiere, A. R., McAfee, C. y Burnett, J. (2019). Measures of financial capacity: A review. *The Gerontologist*, *59*(2), e109-e129. doi: 10.1093/geront/gnx045

Grandinetti, R. y Nari, P. (2016). Gobernanza territorial: la difícil y tensiva articulación de la acción pública urbana. En A. Rofman (comp.), *Participación, políticas públicas y territorio* (pp. 53-71). Buenos Aires: Ed. UNGS.

Grindle, M. (1996). *Challenging the state: Crisis and innovation in Latin America and Africa.* Cambridge: Cambridge University Press.

Guillermo Girao, A. (2019). *Capacidad de gestión en la prestación de los servicios públicos de los municipios peruanos: estudio comparado de seis municipios de la región Ica*. Ponencia en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, la Asociación Mexicana de Ciencia Política y el Tecnológico de Monterrey. Disponible en https://alacip.org/cong19/215-guillermo-19.pdf

Guillermo Girao, A. (2021). The impact of the COVID-19 pandemic on Latin American public governance: reflections and conclusions. *Revista Portuguesa de Ciência Política, 15,* 95-108. doi: 10.33167/2184-2078.RPCP2021.15/pp.95-108

Herrera, H. y Colin, R. (2014). Capacidades de gestión pública. Análisis de los gobiernos de los municipios semiurbanos del Estado de Michoacán. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, *3*(1), 121-146.

Hevia, F. (2015). Construcción de capacidades estatales y patrones de relación gobierno-ciudadanos en México: un análisis de nivel subnacional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, *62*, 107-134.

Hildebrand, M. E. y Grindle, M. S. (1994). *Building sustainable capacity: Challenges for the public sector.* Cambridge: Harvard Institute for International Development.

Honadle, B. W. (1981). A capacity-building framework: A search for concept and purpose. *Public Administration Review*, *41*(5), 575-580.

Jessop, B. (2001). Bringing the state back in (yet again): Reviews, revisions, rejections, and redirections. *International Review of Sociology, 11*(2), 149–173. doi: 10.1080/713674035

Lawton, M. P. y Brody, E. M. (1969). Assessment of older people: self-maintaining and instrumental activities of daily living. *Gerontologist*, *9*(3), 179-186.

Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2013). Building institutions on weak foundations: Lessons from Latin America. *Journal of Democracy, 24*(2), 93-107.

Ley de Bases de la Descentralización Ley Nº 27783/2002. Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/255673/229441_file20181218-16260-6rs0bk.pdf?v=1545182555

Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre descentralización. Ley Nº 27680/2002. Disponible en: https://www.sbn.gob.pe/Repositorio/public/files/ley-n0-27680-ley-reforma-constitucional-del-capitulo-xiv-titulo-iv-sobre-descentralizacion-2020-11-25_-1606271901.pdf

Morgan, P. (2006). *The concept of capacity*. ECDPM. Recuperado de https://ecdpm.org/publications/the-concept-of-capacity/

Ospina, S. (2002). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. Trabajo presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. Recuperado de https://www.academia.edu/29355273/Construyendo_capacidad_institucional_en_Am%C3%A9rica_Latina_el_papel_de_la_evaluaci%C3%B3n_como_herramienta_modernizadora

Painter, M. y Pierre, J. (2005). Unpacking policy capacity: Issues and themes. En M. Painter y J. Pierre (eds.), *Challenges to state policy capacity* (pp. 1-18). Basingstoke: Palgrave.

Ramos, J. (2002). Gestión intergubernamental y capacidad estratégica en el desarrollo local y regional fronterizo. *Región y Sociedad, 14*(25), 153-196.

Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. *BID Serie de documentos de trabajo* I-52.

Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura, 30*, 119-134.

Serrano, E. (1994). *Legitimación y racionalización. Weber y Habermas: la dimensión normativa de un orden secularizado*. Barcelona: Anthropos.

Skocpol, T. (1997). Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. En P. B. Evans, D. Rueschemeyer y T, Skocpol (eds.), *Bringing the state back in* (pp. 3-37). Cambridge: Cambridge University Press.

United Nations Development Programme. (2009). *Capacity development: A UNDP primer*. Nueva York: Autor.

Vom Hau, M. (2012). State capacity and inclusive development: New challenges and directions. *Effective States and Inclusive Development Research Centre Working Paper 2*. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2141771

Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Wu, X., Howett, M. y Ramesh, M. (2018). Policy capacity: Conceptual framework and essential components. En X. Wu, M. Howett y M. Ramesh (eds.), *Policy capacity and governance: Assessing governmental competences and capabilities in theory and practice* (pp. 1-25). Basingstoke: Palgrave. doi: 10.1007/978-3-319-54675-9_1

Xuan, T. (2013). Local government capacity and citizen co-production: A review of theory and evidence. *Studies of Changing Societies: Comparative and Interdisciplinary Focus, 4*(10), 103-131. doi: 10.2478/scs-2014-0163